

## **GUVERNUL P. P. CARP ȘI PROBLEMA REFORMEI ADMINISTRATIVE LA 1912**

de ECATERINA NEGRUȚI-MUNTEANU

La începutul secolului al XX-lea problema unei reforme administrative preocupa numeroase cercuri politice. Viciile sistemului administrativ de atunci, remarcate încă din ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, au determinat pe unii din fruntașii politicii, mai ales conservatori, să fie încredințați că, în ultimă instanță, toate nemulțumirile sociale își aveau rădăcinile în proasta administrație a județelor, și, mai ales, a comunelor rurale. În consecință, ideea unei reforme administrative circula în mod curent în rîndurile intelectualilor și al oamenilor politici ai vremii. În programul partidului conservator, din ultimul deceniu al secolului al XIX-lea, problema reformei administrației figura ca un punct esențial. Un proiect de reformă a administrației fusese redactat încă din 1888 de Th. Rosetti, fără însă ca guvernul conservator de atunci să reușească să-l pună în aplicare.

Marea răscoală a țăranilor din 1907 a ridicat din nou în discuție problema reformei administrative, liderii conservatori considerînd că problema agrară în esența ei nu era decît o chestiune de proastă administrație și că în momentul în care se va realiza o reformă care să pună pe țăran la adăpostul abuzurilor, această problemă nu ar mai împovăra cu amenințarea ei ordinea și liniștea internă. Evident, această opinie nu corespundea realității. Esența problemei agrare la noi, la începutul secolului al XX-lea, consta în repartitia nedreaptă a pămîntului și în raporturile stabilite, ca urmare a acestei repartitii, între marii proprietari și țărani. Atîta timp cît majoritatea țăranilor erau lipsiți de pămîntul necesar întreținerii familiilor lor și erau nevoiți să obțină acest pămînt de la marii proprietari în condițiile impuse de aceștia, era puțin probabil că o reformă administrativă să-i fi putut apăra de abuzurile marilor proprietari și evident, în nici un caz să rezolve problema pămîntului necesar țăranilor. Partidul conservator, apărător hotărît al marelui proprietăți, căuta soluții lăturănice pentru a evita exproprierea care, în condițiile de după 1907, începea să se impună din ce în ce mai mult opiniei publice progresiste ca singura modalitate a rezolvării crizei agrare la noi.

La 1907, după răscoala țăranilor, P. P. Carp, șeful partidului conservator, a redactat un nou proiect de reformă a administrației<sup>1</sup>. În acest proiect, ca și în celelalte proiecte conservatoare, se prevedea o nouă împărțire administrativă a țării. Noile circumscripții teritoriale purtau denumiri diferite (dregătorii în proiectul din 1907, gubernii sau căpitanate în cel din 1888). Aceste circumscripții urmau să fie conduse de un dregător, reprezentant politic și administrativ al puterii centrale, cu rang de ministru.

Proiectul prezentat de P. P. Carp la 1907, asupra conținutului căruia vom mai reveni, a stîrnit numeroase discuții și mai ales critici, cele mai multe justificate. El a întîmpinat o grea opoziție chiar în sînul comitetului executiv al partidului conservator. Take Ionescu, reprezentantul unei fracțiuni conservatoare care va forma mai târziu partidul dezident conservator-democrat, afirma, de pildă, printre altele, că proiectul propus de P. P. Carp la 1907 ar fi dus la scăderea prestigiului autorității centrale și așa destul de slăbită după marea răscoală a țăranilor<sup>2</sup>.

Totuși P. P. Carp era încredințat că o reformă administrativă în sensul principiilor enunțate în proiectele conservatoare se impunea.

În decembrie 1910 partidul conservator a venit la putere. Guvernul alcătuit sub președinția lui P. P. Carp declara atunci că deviza sa era aplicarea corectă a legilor, apărarea și respectarea bunelor moravuri. Conservatorii își denumeau guvernul lor „guvern al reparațiunii sociale”<sup>3</sup>, considerînd că el avea să îndrepte greșelile săvîrșite după 1907 de către liberali. P. P. Carp pretindea că din principiul asanării moravurilor făcuse „rațiunea existenței grupării sale”<sup>4</sup>. Această asanare a moravurilor conservatorii o vedeau realizată prin reforma administrației care, așa cum afirma P. P. Carp, era „dragă inimii” lui și ar fi fost „chemată să-i perpetueze numele de-a lungul anilor”<sup>5</sup>.

Astfel, în programul de guvernămînt al noului guvern, instalat la sfîrșitul anului 1910, reforma administrației ocupa un loc central.

Problema unei reforme administrative preocupa și pe reprezentanții altor partide politice, viciile administrației de atunci fiind prea evidente ca ele să nu fie sesizate<sup>6</sup>. Ideea unei reforme care să ducă la o descentralizare a administrației era susținută și de partidul național-liberal, evident însă nu în sensul soluțiilor lui P. P. Carp. În programul electoral din 1911 al partidului național-liberal se consemna, referitor la proiectele anterioare conservatoare, că deși este posibilă realizarea unei descentralizări înțelepte, se consideră însă înființarea dregătoriilor „o măsură vătămătoare și contrară Constitu-

1 „Voința Națională”, București, an. XXVIII, nr. 7960, 22 februarie 1912, p. 4, vezi și N. D. Berlescu, *Descentralizarea administrativă*, în *Buletinul cercului de studii al partidului național-liberal*, București, martie 1912, an. I, nr. 9 și 10, p. 522-542.

2 C. C. Bacalbașa, *Bucureștii de altădată, 1901-1910*, București, 1930, vol. III, p. 188.

3 „Viitorul”, București, 1 ianuarie 1911, p. 1.

4 „Mișcarea”, Iași, an. III, nr. 3, 5 ianuarie 1911, p. 1.

5 „L'Indépendance Roumaine”, 18 iunie/1 iulie 1911, p. 1.

6 Vezi, de exemplu, Spiru Haret în *Chestia țărânească*, București, 1907, p. 9; V. Kogălniceanu în apelul către alegătorii colegiului II Cameră („România Muncitoare”, 23 ianuarie 1911, București, an. VI, s. II, nr. 90, p. 2).

țiunii". În continuare se arată că „a sosit momentul să dăm județelor și comunelor o mai mare dezvoltare a putinței de a regula ele înșile interesele lor proprii” și deci „vom căuta să lăsăm județul stăpîn pe interesele lui și în măsură de a exercita el o tutelă binefăcătoare asupra comunelor”<sup>7</sup>. Evident această formulare de reformă administrativă era destul de vagă. Liberalii nu veneau în programul lor cu propuneri limpezi și, în același timp, aplicarea unei reforme în această direcție de către ei nu avea perspective apropiate, dat fiind că abia se retrăseseră de la conducere.

Nu vom insista asupra tuturor viciilor pe care le prezintă regimul administrativ în vigoare în România la începutul secolului al XX-lea și care sînt semnalate în numeroase publicații ale timpului, vom menționa însă pe acelea care preocupau în mod deosebit opinia publică de atunci și spre îndreptarea cărora tindeau proiectele redactate.

Cele mai multe lipsuri ale administrației păreau, după opinia personalităților politice ale vremii, să decurgă din o prea strictă centralizare administrativă. Lipsa de autonomie în rezolvarea treburilor curente ale județelor și comunelor agrava sistemul greoi, birocratic, administrativ de atunci. Organele administrației centrale erau supra aglomerate de sarcini a căror rezolvare competentă se făcea cu mari dificultăți și întârzieri. Lipsa de inițiativă în gospodărirea afacerilor financiare și administrative ca și imposibilitatea rezolvării imediate și corespunzătoare a necesităților proprii locale erau în bună parte rezultatul acestei prea stricte centralizării. Existau comune înființate din 1864 care nu aveau încă local propriu de primărie, fără să mai menționăm celelalte instituții (școli, dispensare, post de jandarmi etc.). Numeroasele schimbări în organizarea comunelor, fluctuația organelor administrative și, ca urmare, lipsa de continuitate în lucrările publice agravau starea proastă a administrației comunale<sup>8</sup>.

Abuzurile și corupția organelor administrative, îndeosebi a celor rurale, erau vicii curente în administrația timpului. Cercetările, întreprinse, chiar la începutul deceniului doi al secolului, demonstau că, în majoritatea cazurilor, funcționarii administrativi erau oameni lipsiți de competență și fiind prost plătiți recurgeau la acte ilicite pentru a-și asigura existența. La agravarea acestor abuzuri contribuiau în mod deosebit ingerințele politice ale partidelor de guvernămînt. În posturile de răspundere din administrația județelor, în general bine retribuite, erau numiți, de cele mai multe ori, oameni fără pregătirea corespunzătoare din clientela politică a partidului care se afla la conducere. Schimbarea deasă a guvernelor atrăgea și înlocuirea tot atît de frecventă a acestor organe administrative. În scurtul timp cît dețineau funcția aceștia făceau efortul de a satisface interesele politice ale partidului din care făceau parte și de a se îmbogăți pe spinarea celor pe care-i administrau.

7 *Buletinul Cercului de studii al partidului național-liberal*, octombrie 1911, nr. 2, p. 131-132.

8 Arh. St. Iași, Prefectura Iași, dos. I/1912, f. 7. Vezi și Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 48/1912, f. 6

Starea financiară a comunelor rurale contribuia în mare măsură la agravarea abuzurilor. Veniturile comunelor rurale erau destul de reduse și se încasau cu mari dificultăți. Din aceste venituri comunele erau obligate să se gospodărească singure și să plătească o subvenție ridicată statului.

Sporirea jandarmeriei rurale, după răscoala din 1907, ca și centralizarea fondurilor pentru serviciul sanitar, culte și școală, precum și pentru plata notarilor din bugetul statului au determinat impunerea comunelor cu o subvenție către stat egală cu 60 % din veniturile lor. La aceasta s-au mai adăugat și unele subvenții impuse de județe care întreceau, de obicei, 10%. Din moment ce peste 70% din venitul comunelor era luat de stat și județ era firesc ca aceste comune, care și așa nu reușeau să adune toate veniturile aferente, să nu poată face față nevoilor (de ex. întreținerea localului primăriei, a școlii, a sfatului sătesc, plățile lefurilor primarului, secretarului, plății indemnizației de locuință a notarului, cheltuielilor de cancelarie, plății Monitorului Oficial, cumpărării de semințe de plante furajere, reproducători de rasă și multe altele)<sup>9</sup>. La 1911 prefectul județului Suceava observa că subvențiile către stat și județ erau atât de disproporționate față de veniturile comunelor încât era imposibil să se facă față cheltuielilor reclamate de nevoile comunale. În condițiile în care funcționarii comunali primeau salarii derizorii, era firesc ca ei „să recurgă la tot felul de afaceri și expediente, care mai de care mai ingenioase”<sup>10</sup>.

În timp ce bugetele statului se soldau atunci, în general, cu excedente apreciabile, starea financiară a comunelor rurale era din ce în ce mai rea. Pentru a-și echilibra bugetele, unele consilii comunale au fost nevoite să majoreze veniturile peste media încasărilor din urmă și, evident, această majorare să făcea pe spinarea contribuabililor țărani.

Acestea erau unele din principalele lipsuri ale regimului administrativ de la începutul secolului al XX-lea a căror desființare intra în preocuparea celor ce urmăreau reforma administrației.

La scurt interval după alegerile parlamentare din februarie 1911, P. P. Carp a numit la Ministerul de finanțe o comisie care trebuia să se ocupe de modificările ce urmau să fie aduse organizației financiare în legătură cu reforma administrativă<sup>11</sup>.

9 „Dezbaterile Adunării Deputaților”, nr. 38 din 15 februarie 1912, p. 728. Sugestive sînt constatările Ministerului de Interne în ceea ce privește situația financiară a comunelor. De exemplu în județul Dolj o serie de comune au avut primăriile închise în timp de iarnă din lipsă de combustibil, în Argeș erau comune care de 2 ani nu-și plățiseră primarul și nici pe ceilalți funcționari. Comuna Bălăești județul Roman, avea un venit de 3504 lei, căruia aplicîndu-i-se subvenția de 60% îi rămînea 1401 lei pentru toate celelalte obligații. Pe lângă acestea, comuna a fost nevoită să facă un împrumut de 24000 lei, aruitatea care i s-a înscris din oficiu fiind de 1034 lei pe an, comuna ne mai dispunînd de cît de circa 367 lei și 60 bani. O comună mare din județul Vilcea avea înscris la venituri 7669 lei și la cheltuieli 13569 lei. Pentru construcția localurilor pentru primării și școli comunele erau obligate să facă împrumuturi la București de sume cu totul disproporționate în comparație cu veniturile lor (*Ibidem*, p. 732).

10 Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 9/1911, f. 40.

11 „Seara”, București, 10 iunie 1911, p. 1

De asemenea, a crezut util să se întreprindă o cercetare atentă asupra administrației județelor și să ceară propuneri din partea unor organe competente în vederea unei noi reorganizări. În acest sens, în iunie 1911, Al. Marghiloman, ministrul de interne, a trimis circulare prefectilor de județe cerându-le să efectueze o inspecție generală a tuturor comunelor și să trimită Ministerului de Interne o dare de seamă asupra următoarelor probleme: a) administrația în general; b) starea financiară și economică a comunelor; c) băncile populare, cooperativele și obștile din județ; d) lipsurile constatate în aplicarea legii drumurilor, a legii repaosului duminical, a legii jandarmeriei rurale și a poliției, a legii învoielilor agricole, în aplicarea sistemului metric de măsuri și greutate și, în sfârșit, e) observații asupra funcționarilor administrativi din punct de vedere profesional și moral. În circulare se sublinia că toate aceste elemente erau necesare „pentru studiul unei reforme generale, tinzând la o serioasă descentralizare a vieții administrative”<sup>12</sup>. Măsura aceasta, era, evident, foarte potrivită, numai că ea s-a întreprins într-un timp foarte scurt, în decembrie 1911 proiectul fiind deja redactat. Informațiile au fost luate de la prefectii numiți de curând de guvernul conservator și care nu avuseseră timp să cunoască situația pe teren, mulți dintre aceștia fiind, de altfel, incapabili de a furniza date exacte<sup>13</sup>. Ca urmare, cele mai multe informații au fost cu totul superficiale. Au existat însă și unii prefecti care au prezentat dări de seamă complete și serioase, cu propuneri utile și rezonabile<sup>14</sup>. Propuneri care însă, din nefericire, nu au fost luate toate în considerație la alcătuirea proiectului de reformă.

Pînă la redactarea proiectului de reformă guvernul conservator a mai luat o serie de măsuri pentru aplicarea viitoarei reforme. Astfel, guvernul conservator a început opera de organizare a administrației prin modificarea legii din 25 iunie 1907, care a modificat art. 30 din legea electorală de la 1884, în sensul că funcțiunea de primar și de ajutor de primar era incompatibilă cu demnitatea de deputat sau senator, exceptîndu-se primăriile orașelor București, Craiova și Iași<sup>15</sup>. Legea era un prim început în vederea separării administrației de politică și, sub acest aspect, ea avea un caracter pozitiv. De altfel, conservatorii comentînd reforma electorală prevăzută în programele celorlalte partide politice declarau că înainte de a se întreprinde o reformă electorală era necesară reorganizarea țării printr-o nouă administrație<sup>16</sup>.

12 Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 9/1911, f. 1-277 și „Epoca”, București, nr. 163 din 13 iulie 1911, p. 1. Pentru a liniști agitația din rîndurile partidelor de opoziție care se temeau de aplicarea unei reforme administrative care ar fi întărit pozițiile guvernului conservator, presa conservatoare sublinia că scopul cercetărilor Ministerului de Interne era, în special, supravegherea efectuării muncilor agricole. („Conservatorul”, București, an. XI, nr. 151 din 13 iulie 1911, p. 1).

13 „L'Indépendance Roumaine” din 18 iunie/1 iulie 1911, p. 1.

14 Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 9/1911, f. 1-277.

15 „Monitorul Oficial”, nr. 2 din 2 aprilie 1911, p. 81. Vezi și Arh. St. București, Președinția Consiliului de Miniștri, dos. 14/1911, f. 24.

16 „Conservatorul”, an. XII, nr. 13, din 18 ianuarie 1912, p. 1.

Prima măsură de ordin pur administrativ luată de guvern a fost reducerea numărului plășilor. Astfel, la 31 martie 1911 a fost votat în unanimitate proiectul de lege prin care se modifica legea pentru organizarea comunelor rurale și administrația plășilor, promulgată la 29 aprilie 1908.

Prin noua lege se reduceau numărul administratorilor de plasă (a subprefecților) de la 336 la 230. De asemenea, se modifica art. 220 prevăzându-se mutarea funcționarilor în alte județe în interes de serviciu prin decret regal și art. 201 prin care se reducea numărul inspecțiilor în județ cu care erau obligați prefecții de la 3 pe lună, care practic nu se puteau efectua, la o singură inspecție lunară.

Reducerea numărului plășilor era evident, considerabilă. Legea suprima 106 plăși, ceea ce însemna desființarea a 106 administratori de plasă cu tot atâtea secretari și arhivari. Prin aceasta se realiza o însemnată economie în bugetul statului. Se preciza în expunerea de motive din proiect că „pînă la o reformă radicală care să înzestreze țara cu o administrație scoasă de sub influențele politice se propune această suprimare ca o măsură bugetară”<sup>17</sup>.

Evident că suprimarea celor 106 plăși a determinat o prefacere corespunzătoare a circumscripțiilor administrative ale județelor. O altă măsură prealabilă reformei administrative a fost aceea destinată îmbunătățirii situației financiare a comunelor. Rapoartele prefecților de județe arătau aproape unanim situația financiară deplorabilă a mării majorități a comunelor. Subvențiile de peste 70 % erau prea ridicate, iar cu veniturile ce le reveneau comunele nu puteau face față obligațiilor gospodărești-administrative ce le aveau. La 1911 rămășițele din subvențiile din anii trecuți datorate statului și județelor de către comune se ridicau la aproape două milioane lei. Erau necesare măsuri urgente pentru a remedia situația. Prefectul de Vâlcea propunea, în această direcție, două soluții: reducerea cotelor subvențiilor către stat și județ la maxim 50 % din venitul comunei și scutirea comunelor de datoriile din subvențiile neachitate de la 1908 la 1912. Pe baza unor propuneri asemănătoare venite și de la alți prefecți, Ministrul de Interne a prezentat în Parlament proiectul de lege prin care se reducea contribuția comunelor către stat, județ și orice instituție la maximum 50% din veniturile lor ordinare. Proiectul prevedea sancțiuni aspre pentru oricine ar fi impus comunelor contribuții care să depășească cele 50 %, prevăzute<sup>18</sup>.

Evident, legea votată ușura în oarecare măsură comunele, dar această degrevare a bugetului comunelor nu era suficientă pentru

17 „Dezbaterile Adunării Deputaților”, nr. 21, din 31 martie 1911, p. 479. Legea a fost promulgată la începutul lui aprilie 1911 („Monitorul Oficial”, din 2 aprilie 1911, p. 82).

18 „Dezbaterile Adunării Deputaților”, nr. 38 din 15 februarie 1912, p. 727—732, „Dezbaterile Senatului”, din 23 februarie 1912, p. 846-847, „Conservatorul” an XII, nr. 21 din 28 ianuarie 1912, p. 2.

îmbunătățirea situației lor<sup>19</sup>. Al. Marghiloman, cu ocazia votării legii pentru reducerea subvențiilor comunelor către stat și județe, a declarat că în „intențiunea noastră este să continuăm această degrevare”. În adevăr, el intenționa să prezinte un proiect de lege pentru iertarea datoriilor comunelor din subvențiile anilor anteriori<sup>20</sup>. Proiectul a fost votat însă mai târziu sub guvernul conservator de coaliție Titu Maiorescu-Take Ionescu, la 21 decembrie 1913<sup>21</sup>.

Măsurile administrative aplicate sub guvernul P. P. Carp erau evident pozitive și ele tindeau să ușureze starea financiară precară a comunelor rurale, să separe în oarecare măsură administrația de politică, să reducă unele cheltuieli administrative<sup>22</sup>. Aceste măsuri însă aveau în vedere aplicarea marelui reforme de descentralizare a administrației care, așa cum anunțau ziarele conservatoare, urma să fie depusă spre dezbaterile Camerei la 1 decembrie 1911<sup>23</sup>.

În acele împrejurări, opoziția liberală și cea conservator-democrată era alarmată de ideea unei reforme administrative elaborată și, mai ales, aplicată de un guvern conservator. Cu scopul vădit de a determina pe P. P. Carp să renunțe la ideea de a întocmi un asemenea proiect de lege, presa liberală a dezlănțuit o campanie susținută împotriva proiectului în curs de elaborare. Ziarul liberal „Viitorul” declara la 17 ianuarie 1912 că proiectul întîmpină „în anume dispozițiuni ale sale, o înaltă opoziție și nu va putea măcar fi prezentat Corpurilor Legiuitoare, dacă președintele consiliului nu va ceda”. Se sublinia, de altfel, că și în cazul depunerii proiectului pe biroul Parlamentului, aceasta nu va implica și neapărata lui votare<sup>24</sup>.

P. P. Carp însă s-a dovedit hotărît să meargă înainte în această direcție. La începutul lunii februarie 1912 el a prezentat proiectul regelui, spre semnarea mesajului regal pentru depunerea lui pe biroul Corpurilor Legiuitoare. Cunoșcînd campania de presă împotriva proiectului și obiecțiile opoziției, regele a cerut ca proiectul să-i fie lăsat spre examinare. Ziarele de opoziție afirmau chiar că regele și-ar fi exprimat părerea să se amîne aplicarea proiectului pentru sesiunea următoare<sup>25</sup>. În condițiile de atunci această amîinare însemna căderea definitivă a proiectului. Însă, la insistențele lui P. P. Carp, regele a

19 Prefectul de Vlcea, arăta în acest sens că „Subvențiile impuse comunelor rurale pentru plata de servicii care altădată erau în sarcina statului și județului este o nedreptate și o nenorocire care vor duce aceste comune la ruină sigură fără a le aduce vreun folos” (Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 8/1911, f. 237-238). În adevăr, situația din acest punct de vedere era o realitate tristă. Lipsa de școli, de localuri pentru primării, dispensare etc. a fost o problemă care a preocupat decenii la rînd pe intelectualii și oamenii politici ai timpului.

20 Arh. St. București, Ministerul de Interne, dos. 48/1912, f. 7.

21 „Dezbaterile Adunării Deputaților”, nr. 16 din 21 decembrie 1913, p. 291-292.

22 În februarie 1912 este promulgată și legea pentru „pensiunile notarilor, jandarmilor rurali, sergenților de oraș, personalului poștei rurale, cantonierilor și șefilor cantonieri, personalului inferior dependente de Ministerul Agriculturii și Domeniilor (pădurari, confinști și gardieni din serviciul pescăriilor și reanodajilor din armată)” („Monitorul Oficial”, nr. 230 din 19 ianuarie 1912, p. 10427-10430).

23 „Epoca” din 13 noiembrie 1911, p. 1.

24 „Viitorul” din 17 februarie 1912, p. 1.

25 Idem, din 12 februarie 1912, p. 1.

semnat mesajul, dar la începutul anului 1912 situația guvernului lui P. P. Carp era deja extrem de precară.

Alegerile generale pentru Parlament pe care guvernul le-a prezidat la începutul anului 1911 au dus la compromiterea lui. Pentru a-și asigura o majoritate certă, parlamentară, alegerile din februarie 1911 au depășit mijloacele de corupție și violență, în general cunoscute la alegerile din acea vreme. La aceasta a contribuit și cartelul electoral încheiat atunci între Take Ionescu și I. I. C. Brătianu. Acest cartel determina perspectiva ca guvernul să nu aibă un sprijin în Parlament, dacă nu depunea toate eforturile pentru a-și asigura o majoritate conservatoare, ceea ce nu era posibil în acele împrejurări fără folosirea tuturor mijloacelor de constrângere administrativă care se aflau la dispoziția guvernului. Aplicarea programului prezentat cu ocazia alegerilor a stîrnit numeroase nemulțumiri, cu atît mai mult cu cît patimile politice dintre cele 2 principale partide au dus la atacuri reciproce compromițătoare. Procesul în chestiunea tramvaielor comunale intentat de guvern a înveninat și mai mult relațiile dintre acesta și opoziția unită, de astă dată, a partidelor liberal și conservator-democrat<sup>26</sup>.

La 26 decembrie 1911 opoziția s-a retras din Parlament acuzînd guvernul că a creat o situație anormală în țară prin violența și corupția din timpul alegerilor, prin abuzurile de putere efectuate și prin uzurparea prerogativelor puterii judecătorești în procesul tramvaielor comunale<sup>27</sup>.

După retragerea din Parlament opoziția a organizat o campanie furibundă de răsturnare a guvernului, prin presă, întruniri, mitinguri, manifestații și scandaluri de stradă. Motivul principal părea să fie chestiunea tramvaielor, în realitate guvernul P. P. Carp, prin lipsa de abilitate politică, stîrnise nemulțumiri mult mai adînci. În aceste împrejurări politice, P. P. Carp a depus la 13 februarie 1912 spre dezbateră Camerei proiectul de lege de descentralizare administrativă<sup>28</sup>.

Proiectul cuprindea 62 de articole (cel din 1907 avea numai 28 de articole). Fără a intra în amănunte privind conținutul tuturor celor 62 de articole ale proiectului vom prezenta problemele esențiale ale reformei administrative preconizate de P. P. Carp. Spre deosebire de proiectul din 1907, spre a evita observația de neconstituționalitate, acesta nu spunea expres că se vor crea noi diviziuni teritoriale pe lîngă județe, plăși și comune, ci afirma numai că: „gestiunea ministerelor de interne, finanțe, instrucție publică și lucrări publice se descentralizează în limitele legii de față”. Art. 2 și 5 indicau în ce mod se va realiza această descentralizare: „La Ministerul de Interne se descentralizează administrația județeană și comunală, în afară de co-

26 Vezi în această chestiune C. Bacalbașa, *op. cit.*, vol. IV, p. 29-36.

27 „Dezbaterile Senatului”, nr. 18 din 16 decembrie 1911, p. 149. În problema tramvaielor comunale legea adusă în Parlament răpea de la tribunal o judecată în curs de dezbateră și pretindea să o curme prin voturile unor majorități politice, nescotind, astfel, principiul separațiunii puterilor și neafirmarea puterii judecătorești („Viitorul” din 18 decembrie 1911, p. 1-2).

28 „Conservatorul”, nr. 33 din 14 februarie 1912, p. 1.



munele București, Iași, și Craiova, care rămân sub regimul legii pentru organizarea comunelor urbane din 1894.

La Ministerul de finanțe se descentralizează administrarea impozitelor directe și indirecte și serviciile dependente.

La Ministerul de instrucție publică se descentralizează învățământul primar și cel industrial elementar.

La Ministerul de lucrări publice se descentralizează construcția și întreținerea tuturor șoselelor și a dependențelor lor, desființându-se actuala direcțiune de studii și lucrări noi".

Articolul 3 prevedea formarea a 6 circumscripții regionale numite direcții : 1) Dolj cu sediul la Craiova, 2) Ilfov cu reședința la București, 3) Buzău, 4) Brăila, 5) Iași și 6) Botoșani, indicându-se județele care intrau în componența fiecărei circumscripții (proiectul de lege din 1907 stabilea tot 6 dregătorii dar în loc de Dolj și Buzău erau Olt și Dobrogea).

La art. 5 se arăta că „Ministerele de interne, de finanțe, instrucție publică și lucrări publice vor fi reprezentate în fiecare dintre aceste circumscripții regionale prin câte un director regional care lucrează sub autoritatea și controlul ministrului respectiv conform legilor și regulamentelor în vigoare".

Art. 6 indică lucrările care erau supuse autorității directorilor regionali, în detalii care lipseau în proiectul din 1907. Conform atribuțiilor specificate în acest articol puterea celor patru directori regionali era foarte întinsă, aproape discrețională, în principalele probleme de administrație internă.

Art. 10 al proiectului stabilea că deciziile directorilor regionali „au caracterul deciziilor ministeriale și nu pot fi desființate sau modificate de către cei lezați, decât în modul și în cazurile prevăzute de legile respective pentru deciziile date de ministru, iar de către guvern în urma unei decizii a Consiliului de Miniștri, afară de măsurile de ordine publică care în cazuri urgente pot fi anulate direct de către ministrul de interne".

Articolele următoare dădeau detalii asupra numirii directorilor, a cazurilor de revocare a lor, personalul subordonat, salariile etc. Directorii, ca și dregătorii din 1907 erau inamovibili, ei erau numiți prin decret regal dintre foștii miniștri, secretarii generali și directori de ministere, vicepreședinți ai corpurilor legiuitoare, consilieri ai curților de apel și casație, inspectori generali administrativi și financiari.

Articolele 33-41 se referă la alcătuirea, componența și funcționarea consiliilor regionale și a comitetului regional. Consiliile regionale deliberau asupra tuturor chestiunilor de interes regional, în ce privește administrația, finanțele, căile de comunicație și școlile, — „își exprimă vederile și dorințele în ce privește chestiunile agricole, economice și sociale, votează proiectul de buget al regiunii". Ele trebuiau alcătuite din cîte doi membri aleși din fiecare colegiu al consiliilor județene. În fiecare regiune se înființa cîte un comitet regional, ales din consiliile județene respective prin vot secret, odată cu delegația consiliului regional. Comitetul aproba bugetele comunelor rurale și urbane din regiuni, verifica și aproba conturile acestor comune, dădea avize pentru împrumuturile comunelor rurale etc.

Articolele următoare (42—62) se refereau la bugetul regional, prestațiuni etc.<sup>29</sup>, asupra conținutului lor nu e cazul să insistăm.

Acest proiect în principiu nu diferea cu mult de cel prezentat de P. P. Carp la 1907, el conținea însă detalii mai numeroase privind atribuțiile și persoana directorilor, a subalternilor, a consiliilor și comitetului regional.

În condițiile de atunci o reformă administrativă care să aibă ca obiective descentralizarea administrației, numirea unor funcționari capabili și cinstiți și separarea politicii de administrație, pentru a evita numeroasele ingerințe, era desigur o necesitate. Proiectul lui P. P. Carp însă nu răspundea acestor nevoi.

Scăderile capitale ale proiectului constau în primul rând, în neconstituționalitatea sa, iar în al doilea rând, în faptul că nu realiza o operă de descentralizare.

Proiectul nu intra în cadrul dispozițiilor Constituției din următoarele considerente: a) teritoriul țării conform Constituției era împărțit în județe, plăși și comune, împărțirea în regiuni a țării impunea revizuirea Constituției. În proiect se indicau județele care intrau în componența celor 6 direcții regionale. Evident, pentru a evita această obiecție în proiect nu se spunea expres că se împarte țara în regiuni și nu se acorda acestora personalitate juridică. Era însă cert că din moment ce luau ființă diviziuni administrative noi, cu organe proprii, cu puteri întinse, ca directorii și consiliile regionale, se crea de fapt o a patra diviziune care nu era prevăzută în Constituție. b) Neconstituționalitatea proiectului consta și în faptul că știrbea exercițiul puterii executive. Puterea executivă după Constituție era exercitată de miniștri responsabili; directorii regiunilor aveau aceleași puteri ca și miniștri, erau inamovibili, dar în schimb nu erau responsabili.<sup>30</sup>

Proiectul nu realiza o descentralizare ci numai o desconcentrare a ministerelor. Se obiecta chiar, în presa timpului, că el ar deveni un instrument mai puternic de centralizare. Descentralizarea s-ar fi realizat dacă organele locale ar fi fost alese și nu numite de puterea centrală. De asemenea, dacă acestor organe li s-ar fi acordat o cît mai largă autonomie. În realitate proiectul descongestionă unele ministere de sarcinile lor, iar pentru viața locală organele numite, cu atribuții executive sporite, puteau prezenta mari pericole, ele avînd puteri discreționare. Se reducea, de asemenea, regimul parlamentar, directorii regionali fiind inamovibili și nerăspunzători, erau scoși de sub puterea de control a Parlamentului.

Proiectul de lege nu acorda nici un fel de autonomie comunelor sau județelor și nici o mărire a puterii lor, așadar centralizarea rămînea în ființă fie că puterea atîrna de ministru sau de cîteva persoane dependente de ministru<sup>31</sup>.

29 Vezi proiectul de lege în „Buletinul cercului de studii al partidului național-liberal”, 9 și 10, București., 1912, an I, p. 593-609.

30 „Voința Națională”, București, nr. 7960 din 22 februarie 1912, p. 4.

31 *Ibidem*.

În afara acestor lipsuri principale proiectul mai avea și alte scăderi pe care presa timpului le-a dezbătut pe larg. Astfel, el nu aducea nici un fel de înlesniri populației, în schimb impunea bugetului cheltuieli enorme, avînd în vedere lefurile, locuințele etc. celor 24 de directori cu subalternii lor. Se calcula, de pildă, că numai lefurile celor 24 directori se vor ridica la 720.000 lei pe an, circa 800.000 lei vor costa locuințele, fără a socoti personalul subaltern, inspectorii etc. Membriilor consiliilor regionale trebuia să li se plătească cel puțin diurne<sup>32</sup>.

Lefurile mari care trebuiau plătite directorilor ar fi determinat ca aceste posturi să devină adevărate sinecure care ar fi fost, evident, acordate în primul rînd partizanilor politici ai guvernului care ar fi aplicat legea. În presa de opoziție se sublinia că interesele de partid se puteau observa și după modul cum au fost stabilite sediile regiunilor. În nordul Moldovei se prevedeau crearea a două circumscripții, deoarece s-ar fi avut în vedere numirea unor anumiți directori. Galații a fost atașat Iașului în favoarea Brăilei, „pentru că un ministru își avea fieful politic la Brăila” (N. Filipescu). Buzăul lipsit de importanță economică și politică era sediul unei circumscripții care îngloba și județul Prahova, „deoarece un alt membru al guvernului își avea aici fieful”<sup>33</sup> (Se referea la Al. Marghiloman).

Puterea discreționară a directorilor asupra funcționarilor cu salarii pînă la 200 lei ar fi asigurat partidului conservator o bună agentură electorală<sup>34</sup>. Așadar favoritismul și influențele politice erau departe de a fi desființate prin acest proiect de lege.

Noua împărțire teritorială ar fi determinat și o restrîngere a activității și ca urmare o decădere a unor comune, capitale de județe, care trăiau în special datorită activității administrative<sup>35</sup>.

Proiectul de lege, de altfel, nu reducea birocrația, mai ales că hotărîrile directorilor nu puteau fi anulate decît de Consiliul de Miniștri printr-o decizie specială. Recursurile contra deciziilor directorilor ar fi încărcat Consiliul de Miniștri. Autoritatea corpurilor locale alese scădea astfel în profitul birocrației.

Trebuie să mai subliniem, de asemenea, că prin acest proiect, conservatorii încercau indirect să lovească și în unele din instituțiile create de liberali după răscoala din 1907, instituții prin care se limita în oarecare măsură arbitrarul marilor proprietari. Acest fapt a trecut neobservat în presa timpului. De pildă, conservatorii s-au opus votării legii învoielilor agricole și în repetate rînduri au afirmat că atunci cînd vor veni la putere o vor abroga. Împrejurările politice de după 1910 i-au constrîns să renunțe la ideea abrogării legii, dar prin diferite mijloace au încercat să stînjenească aplicarea ei. Conservatorii s-au opus și creării Consiliului superior al agriculturii menit în special

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> N. D. Berlescu, *Descentralizarea administrativă față de noul proiect de reformă administrativă*, în *Buletinul cercului de studii al partidului național-liberal* București, 1912, an. I, nr. 9 și 10., p. 538, 542.

<sup>34</sup> „Viitorul” din 22 februarie 1912, p. 4.

<sup>35</sup> „Voința Națională”, an. XXVIII, nr. 7960 din 22 februarie 1912, p. 4.

să vegheze asupra bunei aplicări a legilor agrare votate după 1907. Guvernul conservator, odată venit la putere, a redus numărul inspectorilor agricoli ai Consiliului superior al agriculturii, iar prin proiectul de față restrângea atribuțiile Consiliului, multe din ele fiind trecute asupra directorilor regionali. De pildă, la art. 6, lit. f, se arăta că directorul este cel ce dă deciziile care priveau reclamațiile relative la aplicarea legii de învoielii agricole cu recurs la Consiliul superior al agriculturii. De asemenea, aprobarea cererilor de introducere în grup a muncitorilor străini de orice categorie, ca și a celor agricoli, urma să o dea directorii, fără avizul Consiliului superior al agriculturii (art. 6, lit. h). Or, se știe că avizul Consiliului superior al agriculturii se dădea conform unor dispoziții stabilite cu precizie, în scopul de a apăra pe muncitorii agricoli români de concurența muncitorilor străini și de a limita abuzurile marilor proprietari în fixarea prețurilor muncilor agricole și a pământului. Evident că aprobarea fără nici un fel de restricție a aducerii muncitorilor străini, numai pe baza simplei cereri a unui solicitant, de către directorii regionali numiți de guvern dintre marii proprietari conservatori, însemna practic anularea articolelor din legea învoielilor agricole relative la introducerea acestor muncitori. Mai mult, spiritul conservator retrograd al acestui proiect se observă și la lit. l (același articol) în care se prevede că directorii pot face cerere directă a intervenției forței armate în caz de tulburări, răcoale etc., cu îndatorirea numai de a încunoștiința Ministerul de Interne.

În presa timpului s-au adus numeroase obiecțiuni proiectului; de exemplu, se spunea că proiectul lovea în unitatea națională a țării. El ștergea, de asemenea, vechile instituții tradiționale. Șeful partidului conservator democrat Tache Ionescu acuza proiectul că din acest punct de vedere nu era o operă conservatoare<sup>36</sup>, iar N. Iorga observa că împărțirea pe regiuni nu are nici o legătură istorică și aprecia că, după conținutul proiectului, P. P. Carp la vârsta de peste 70 de ani, „știe ce este în România cum știe ce este în planeta Marte, de care se interesează tot mai mult”<sup>37</sup>.

Opoziția insistă în special asupra faptului că proiectul nu întrunea condițiile cerute pentru a asigura o operă administrativă durabilă și anume: lipsa de adeziune a principalelor partide politice și lipsa de autoritate morală a guvernului<sup>38</sup>.

Ceea ce învenina în așa de mare măsură opoziția, nu erau numai lipsurile evidente pe care le prezenta proiectul, dar, mai ales, teama că aplicarea acestei reforme sub un guvern conservator ar fi asigurat o preponderență în treburile administrației interne a elementelor conservatoare în dauna celor liberale și conservator-democrate. Inte-

36 „Viitorul” din 21 februarie 1912, p. 2.

37 N. Iorga, *Guberniile*, în „Neamul Românesc”, București nr. 21, an. VII 27 februarie 1912, p. 321-322.

38 „Voința Națională” nr. 7882, 15 noiembrie 1911 p. 1-2; „Adevărul”, București, 25 mai 1911, p. 1 vezi de exemplu afacerea Carp-Durnești (*Marea răcoală a țăranilor din 1907*, ed. Acad. R.S.R. 1967, p. 809) Vezi și V. N. Popp, *Constatări*, București 1913, p. 31-32; „Adevărul” 25 mai 1911, p. 1.

reșele de partid au întetit campania împotriva proiectului și a guvernului. Nu a lipsit ca acest proiect să fie numit o „operă ipocrită și dezechilibrată”, un act de inconștiență<sup>39</sup>. Opoziția unită a organizat între 22—24 februarie întruniri de protest în toată țara. De exemplu, la Tecuci, Irgoviște, Turnu Măgurele, Iași, Slatina, Brăila, Brlad, Bacău, Huși, Fălticeni, Botoșani, Dorohoi, Tulcea, Giurgiu, Focșani, Pitești, Vaslui etc.<sup>40</sup>. Se afirma, de pildă, la aceste manifestații că alegerile violente efectuate de guvern, apoi chestiunea tramvaielor au agitat țara, „coroană la toate a pus însă legea descentralizării administrative”<sup>41</sup>.

La o întrunire din 19 februarie 1912, I. I. C. Brătianu acuza guvernul de anarhie și declara că acest proiect de lege nu trebuie votat.

La aceeași întrunire N. Titulescu aprecia că proiectul dă dovada unui veritabil donquijotism și referindu-se la situația guvernului spunea că proiectul reprezenta ultima dorință a unor condamnați la moarte. Desființând județele și creînd regiunile, P. P. Carp ar dori ca un senior feudal să dăruiască partizanilor săi unele cetăți<sup>42</sup>.

Cu acest prilej Take Ionescu a citit o moțiune comună a celor două partide, partidul liberal și conservator-democrat, prin care se hotăra împiedicarea transformării în lege a proiectului<sup>43</sup>, pe următoarele considerente:

„Considerăm că prezentarea proiectului de lege poreclit de descentralizare administrativă de către un guvern, care prin violența lui pătimasă și votare de legi neconstituționale a silit ieșirea opoziției din Parlament, constituie o provocățiune din cele mai îndrăznețe.

Considerînd că zisul proiect de lege departe de a urmări descentralizarea administrativă, duce la un adevărat despotism birocratic.

Considerînd că zisul proiect de lege în contra pactului nostru fundamental, desființează de fapt și județele așa cum le-a alcătuit dezvoltarea istorică a statului român și le înlocuiește cu o împărțire teritorială arbitrară și fantezistă.

Considerînd că prin zisul proiect de lege un crîmpei de partid năzuiește să pue stăpînire, în profitul său pe toată viața statului protestează în contra, zisului proiect de lege”.

Zece zile mai târziu la o întrunire în sala Dacia, I. I. C. Brătianu, referindu-se mai ales la acest proiect de lege, declara că „guvernul actual e o primejdie națională”<sup>44</sup>.

În mod deosebit guvernul P. P. Carp a fost alarmat de instigațiile care începuseră să se facă în această direcție la sate. La 29 februarie deputatul conservator P. Rădulescu declara în Cameră că „are știință sigură că o mulțime de agenți ai opozițiunii cutreieră

39 „Voința Națională”, an. XXVIII, nr. 7960, 22 februarie 1912, p. 4.

40 „Viitorul”, 25 februarie 1912, p. 4, „Voința Națională”, an. XXVIII, nr. 7963, 25 februarie 1912, p. 4.

41 Stănde, *Descentralizarea administrativă*, în „Convorbiri politice”, București, an. I, 1912, nr. 2, p. 22.

42 „Viitorul”, 21 februarie 1912, p. 1.

43 *Ibidem*, p. 2.

44 *Idem*, 28 februarie 1912, p. 1.

satele ca să adune țărani pentru întrunirile ce are să țină în București. De asemenea, între proprietarii mari ai opozițiunii este o întrecere ca să aducă cîți mai mulți săteni, în același scop, la București<sup>45</sup>.

În fața acestei situații P. P. Carp a fost silit să amîne dezbaterile de către Parlament a proiectului. Era, evident, o grea înfrîngere pentru guvern. Ca să mascheze situația organele autorizate au declarat că discutarea proiectului de lege se amîna pentru la toamnă și că guvernul nu a avut niciodată intenția de a impune votarea lui în sesiunea de iarnă. Amînarea ar fi fost determinată de necesitatea studierii mai aprofundate a proiectului. Pretextele nu înșelau însă pe nimeni, deoarece însuși în proiect se prevedea ca aplicarea legii să se facă la 1 aprilie 1912.

Acest succes al opoziției și retragerea proiectului de lege „a aruncat guvernul într-o situație imposibilă”. Era, evident, un blam puternic adus guvernului și partidului conservator, deoarece proiectul era din „acelea care caracterizau o tradiție politică și formula concepțiile dominante”, ale frunțașilor conservatori<sup>46</sup>.

Scăderile evidente ale proiectului de lege, ca și lipsa de tact politic a membrilor guvernului au determinat ca această încercare de reformă a administrației să contribuie, alături de altele, la căderea guvernului P. P. Carp.

Campania de răsturnare a guvernului a dat rezultatele scontate, P. P. Carp nu a fost în stare să reziste și să asigure liniștea în capitală, fiind silit să demisioneze după o guvernare de numai 15 luni.

La 28 martie 1912 s-a constituit guvernul provizoriu sub președinția lui Titu Maiorescu. Bine înțeles că după căderea lui P. P. Carp nu s-a mai pus problema reluării în discuție a vreunei reforme administrative.

## LE GOUVERNEMENT DE P. P. CARP ET LA QUESTION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE EN 1912.

### R é s u m é

Au commencement du XX siècle la question d'une réforme administrative intéressait les principaux cercles politiques de la Roumanie. De nombreux politiciens, du parti conservateur surtout, croyaient que tous les mécontentements sociaux avaient leurs racines dans la mauvaise administration des départements et surtout des communes rurales. Cette réforme administrative était un objectif important du programme politique du parti conservateur. Un projet de réforme a été déjà rédigé en 1888 et un autre après la révolte des paysans de 1907 sans être mis en application. En décembre 1910 a été constitué un gouvernement conservateur sous la présidence de P. P. Carp. Ce changement politique permettait l'application d'une réforme administrative dans l'esprit des idées du parti conservateur. En conséquence, après des investigations concernant l'administration du

45 Dezbaterile Adunării Deputaților, nr. 49, 29 februarie 1912, p. 939.

46 „Voința Națională”, an. XXVIII, nr. 7966, 29 februarie 1912, p. 1.

pays, le gouvernement a rédigé un projet de loi intitulé „de descentralisation administrative“, qui a été mise en discussion de Parlement en février 1912. Les circonstances politiques du moment, les défauts évidentes de ce projet et l'opposition du parti libéral et du parti conservateur-démocrate, ont déterminé l'ajournement des discussions du projet pour l'hiver prochain.

Parmi les principaux défauts du projet on indique : le fait qu'il était contraire aux dispositions de la constitution parce qu'il créait des unités administratives neuves avec des chefs qui avaient des puissances exceptionnelles ; le projet ne réalisait pas une vraie descentralisation de l'administration ; il augmentait les dépenses budgétaires, encourageait la bureaucratie etc.

Les évidents défauts de ce projet de loi ainsi que le manque d'habileté politique des membres du gouvernement ont déterminé l'échec de cette tentative de réforme et en même temps a entraîné, parmi les autres, la chute du gouvernement de P. P. Carp.

A 28 mars 1912 a été constitué un gouvernement provisoire sous la présidence de Titu Maiorescu et la loi de la réforme administrative est restée ajournée sans délai.